

A MÉRÉSI ISKOLÁKTÓL AZ ISKOLÁK MEGMÉRÉSÉIG AZ ORSZÁGOS KOMPETENCIAMÉRÉS KIALAKULÁSA ÉS ALAKVÁLTOZÁSAI¹

TANULMÁNYOM AZ ORSZÁGOS KOMPETENCIAMÉRÉS (OKM) létrejöttével és alakváltozásaival foglalkozik. A magyar közoktatáspolitikai térben a 2000-es évek első évtizedében váltak erőteljessé a tényeken alapuló oktatáspolitika diskurzusának elemei. Ez a kifejezés arra utal, hogy a közpolitikai elkötelezettségeknek immár nem ideológiákon, értékeken, hanem tényeken kell alapulniuk, s az oktatáspolitikai döntések legitimációjára a bizonyítékok, mégízzá, elsősorban a számok formájában előállítható bizonyítékok a legalkalmasabbak. Mindez egy olyan tendencia része, amelyben a számoknak egyre jelentősebb kormányzati szerepük lett: „a számok teszik lehetővé és ellenőrizhetővé a kormányzás modern formáit [...] Nemcsak a számok tűnnek egyre nélkülözhetetlenebbnek a politika és a kormányzás számára, de egyben újraajozolják a politika és az objektivitás közötti határvonalakat is, amennyiben az ítéletek meghozását, a prioritások kijelölését és a források elosztását automatikusan meghatározó technikai mechanizmusokként tűnnek fel” (Rose 1999:198–199).

Az értékorientáltságtól a tényeken alapuló oktatáspolitika felé

A nemzetközi oktatáspolitikai térben mindennek igen jelentős megnyilvánulási formája, hogy a „kilencvenes évektől kezdődően a rangsorolás és a különböző összehasonlító adatsorok az oktatási szervezeteken belüli innovációk és változások fontos közpolitikai eszközeivé váltak” (Steiner-Khamisi, 2003:2). A „politikus számok” (Rose), vagy a „számok általi kormányzás” (Grek & Ozga 2008) felé történt elmozdulás legszembetűnőbb példája az OECD PISA-vizsgálata, amely egyszerűen megfogalmazott üzenetéivel és könnyen kommunikálható eredményeivel tett szert már-már egyeduralomra elsősorban a nemzetközi, de sok nemzeti oktatáspolitikai diskurzus-térben is.

A „számok uralmának” megjelenése a magyar közoktatás-politikában is váltást jelent az 1990-es évek elejére jellemző értékelvű oktatáspolitikai diskurzussal szemben. A nyolcvanas-kilencvenes évek fordulójára jellemző reformhangulat, a centralizálattól a decentralizált oktatási rendszer felé elmozdulást hirdető, a központi tanterv-utasításos rendszertől az autonóm iskolák és autonóm tanárok felé való elmozdulást középpontba állító reformkoncepciók tulajdonképpen a megelőző, szél-

¹ A tanulmány az Európai Unió 6. keretprogramjának „KnowandPol” (www.knowandpol.eu) kutatásának keretében készült félfigyelő strukturált interjúkon és dokumentum-elemzések alapul. Az interjúk 2007–2009. között készültek. A tanulmány sokat merít a Know and Pol kutatás egyik zárójelentéséből (Bajomi, Berényi, Neumann & Vida 2009).

sőségesen centralizált oktatásirányítási módok, és az állam nagyon erős szerepének ellensúlyozására, részben ideológiai alapon jöttek létre.

Az 1990-es évek elején a közoktatás-politika elsősorban értékorientált, ideológiai alapokon fogalmazta meg saját működési kereteit, s a szabadság, a piaci választás, az autonómia szimbolikus fogalmai adták a magyar közoktatási rendszer legitimációs erejét, s elsősorban az oktatás-kutatás és a neveléstudomány szolgáltatták a közoktatás-politika diskurzusának nyelvét. Ennek a diskurzusnak egyik uralkodó téma a tartalmi szabályozás, ezen belül is a meglévő tartalmi keretek lazítása volt. Mindez a Nemzeti Alapterv kidolgozása körüli vitában öltött testet.

A 21. század első évtizedében, nem függetlenül a közigazdaságtan oktatási tényerésétől, egyre erőteljesebben jelent meg az a diskurzus, amely immár az oktatás működéséről megszerzett tudás alapján tartotta legitimálhatónak a közoktatási rendszer működését. Megjelentek a „közoktatási rendszerváltás” által létrehozott struktúrával szembeni kritikák, s ezek sokszor társadalomtudományi kutatások módszereivel készült elemzések adatain alapultak (az iskolákba járó szülők iskolázottsága, a körzetes-körzeten kívüli gyerekek aránya az iskolák továbbtanulási mutatóival összevetve stb.); nem morális-ideológiai alapvetésekkel logikailag következő pedagógiai elvek mentén kívánták kialakítani a közoktatás keretrendszerét, hanem az iskolában zajló folyamatok eredményeit felmutatva kívánták befolysolni az iskolarendszert, vagy legalábbis rámutatni annak hibáira. Az ideológiai érvelések helyett egyre inkább a „tudás”-ra, a bizonyítékokon alapuló oktatáspolitika-csinálásra helyeződött a hangsúly.

Míg korábban a hazai közpolitikai diskurzusban a szabad választás és az iskolai autonómia tűntek a legfontosabb feltételeknek ahhoz, hogy megfelelően működhesen a magyar közoktatási rendszer, addig a 21. századra megváltozott ez a diskurzus, és a tudás nemcsak fontos legitimáló erővé, de elsőszámú működtetővé is lépett elő. A központi és a helyi szinten létrehozott különböző adatbázisok, az iskolákról és a fenntartókról rendszerezett tudások nemcsak információul szolgálnak a rendszer működéséről, hanem a szereplők elé egyre inkább ezek a tudás-források (köztük az Országos Kompetenciamérés eredményei) tartanak tükröt, és egyben ki is jelölik a kívánatosnak, elérődőnek tartott célokat, így befolyásolva az iskolák működésmódját.

A tudásalapúság ugyanakkor nem jelent egyet a racionalizált tervezettséggel. Ezt az állítást az Országos Kompetenciamérés kialakulásának története is alátámasztja.

Barkácsolás

Az Országos Kompetenciamérés (OKM) közoktatáspolitikai szerepének megértéséhez a kultúratudományban (cultural studies) használatos barkácsolás (bricolage) fogalmát hívom segítségül.

Lévi-Strauss (1962) a barkácsoló szemléletét és helyzetét a mérnökével állítja szembe. A mérnöki/tudományos gondolkodást az elmélet, a terv vezérli, a barkácsolót azonban az, hogy milyen eszközök és alapanyagok állnak rendelkezésére, és az, hogy nincs lehetősége tágítania ismereteit, hanem a meglévők összerendezéséből tud kö-

vetkeztetéseket levonni, vagy további, immár új tudásokat alkotni. Lévi-Strauss alapgondolatának komoly utóélete van a politikatudományi, közpolitika-elemzői irodalomban. Freeman értelmezése szerint a barkácsoló a különböző eszközöket és alapanyagokat „jártában-keltében” összegyűjt, és gondosan megőrzi őket, hogy majd, ha eljön az ideje, felhasználhassa őket. Mindezek az eszközök és alapanyagok „magukon viselik korábbi alkalmazásuk körülmenyeit, de nem egyértelműen behatárolható további használatuk köre és módja, nincsenek teljes körűen értelmezve, manipulálhatók és felhasználhatók a legkülönbözőbb célokra. Nemcsak az eszközök beválogatásának módjában játszik fontos szerepet a barkácsoló célja, hanem magát ezt a célt is alakíthatják a rendelkezésre álló eszközök és alapanyagok” (Freeman 2007:486). Freeman ugyanakkor figyelmeztet arra, hogy minden nem jelenti azt, hogy a barkácsolás „tudománytalan” lenne, s valóban, a tudományszociológiai kutatások éppen azt mutatják be, hogy a tudósok is így dolgoznak.

Freeman kutatásaiból azt szürte le, hogy a közpolitikai döntéshozás szükségképpen egy barkácsoláson keresztül megvalósuló tanulási folyamat, amely akkor vezethet eredményre (akkor valósulhat meg egy-egy új közpolitikai elem), ha a közpolitikacsinálás során a különböző tudásokat nem csak az aktorok és az érdekek között, hanem a különböző gondolkodásmódok között is képes egyeztetni; és ez az egyeztetés minden közpolitika-formáló szereplő nélkülözhetetlen tevékenysége (Freeman 2007). Ellenkező esetben, mondhatnánk, az íróasztal mögött kigondolt elképzelésekkel nem válhat a gyakorlatban is működő közpolitika.

Ball szerint „a nemzeti közpolitika-csinálás mindenéppen barkácsolási folyamat: ötlet-darabok kölcsönzése és másolása, lokálisan kipróbált megközelítések kiegészítése és felhasználása, elméletek, kutatások, irányzatok és divatok önkényes felhasználása, és egyáltalán nem ritkán fordul elő, hogy a szereplők bármire lecsapnak, amiről első látásra úgy tűnik, hogy működik” (Ball 1998:126).

Hozzátehetnénk, hogy a közpolitika-csinálásnak a nemzeti oktatáspolitikák növekvő nemzetközi beágyazottsága miatt még lényegesebb technikájává válik a barkácsolás, hiszen minden gyakoribb a közpolitikai kölcsönzés (Steiner-Khamsi 2004), illetve a nemzetközi jó gyakorlatokra való hivatkozás a nemzeti oktatáspolitikákban. A külföldről ellesett mintát meghonosítók szükségképpen olyan fogalmakkal élnek, amelyek jelentése kontextusról kontextusra változik, azaz, az egyik nemzeti oktatáspolitikai környezetből a másikba emelve, vagy éppen a nemzetek feletti kontextusból egy nemzeti keretbe beemelve más eredményezhetnek, mint az eredeti környezetükben. Ezért ezekkel kapcsolatban a már létező hazai környezethez való igazítás, a meglévő gyakorlatokkal való egyeztetés, a különböző elemek egy-máshoz csiszolása elengedhetetlen feladat.

Az Országos Kompetenciamérés létrejötte és formálódása

Az Országos Kompetenciaméréssel kapcsolatban több, az OKM születésénél aktívan jelenlévő szakember, szakpolitikus megfogalmazott olyan véleményt, amely már-már lineáris kapcsolatot feltételez a PISA és az OKM létrejötte között.

„*Egy PISA klónnal mért eddig a magyar közoktatás...*” (döntéshozó)
 „*A kompetenciamérés, az egy az egyben egy PISA-hozadék.*” (szakértő)

Az nyilvánvalónak látszik, hogy a PISA, és a szintén az OECD által végzett 1997-es felnőtt írásbeliség-vizsgálat eredményei és módszerei egyfajta katalizátorként hatottak a majdani Kompetenciamérésre. Az OECD-mérések hatására megváltozott az, hogy dominánsan mit tekintenek a mérés tárgyának az oktatáspolitikai diskurzusban; előtérbe került a gazdasági szemlélet, és olyan új fogalmak jelentek meg, mint a „kompetenciák” és a „piacképes tudás”. Mindez egyértelmű szemléletváltást jelentett a korábbi, elsősorban az elsajátítandó tananyagokhoz igazított mérésekhez képest. Az OECD-méréseknek köszönhető az is, hogy a közoktatáspolitika-formáló szereplők felismerték a tanulói eredménymérések politikai diskurzus-formáló erejét.

Az a percepció azonban, amely szerint a Kompetenciamérés egyszerűen egy „PISA-klón” lenne, inkább csupán a PISA-mérések kommunikációs erejének tudható be (Berényi & Neumann 2010), a tények alapján azonban jóval árnyaltabb kép rajzolódik ki.

A továbbiakban be kívánom mutatni, hogy az OECD mérésein kívül milyen sokszínű forrásokból táplálkozik az OKM: több hazai és több nemzetközi mériési előzménye van; különböző tudományos iskoláknak az oktatásügyi mérésekkel alkotott eltérő koncepciói jelennek meg benne; és különböző oktatáspolitikai/oktatáskormányzási előzményei is vannak e mérésnek. Mindezek miatt joggal fogalmazhatjuk meg azt a hipotézist, hogy az OKM létrejöttére alkalmazhatjuk a közpolitika-barácsolás koncepcióját.

Fontos mérések és fontos szereplők

IEA-mérések és az Országos Pedagógiai Intézet

Az Országos Kompetenciamérés egyik legfontosabb és legjelentősebb előzményének az 1960-as évek végétől az International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) méréseinak tekintethetjük, melyekben magyar részről az Országos Pedagógiai Intézet (OPI) munkatársai vettek részt. Az IEA-mérések során szerzett tapasztalatok alapozták meg a későbbi nemzeti mérések jelentős részét, amelyeket sokszor ugyanezek a szakemberek készítettek, s az IEA-mérések (a váratlanul jó eredményeknek köszönhetően is) nagyban segítették a nemzetközi összehasonlító tudásmérésekben való részvétel oktatáspolitikai legitimizációját.

Monitor-mérések

1986-ban indult útjára az OPI égisze alatt az úgynevezett „Monitor”-méréssorozat, amely az IEA-felmérések elméleti kereteire támaszkodott. A kutatókat az IEA-mérések inspirálták arra, hogy ne csak nemzetközi összehasonlításra, hanem „hazai használatra” is alkalmas, reprezentatív, összegző típusú tanulói tudásmérés is történjen, és így készülhessen látleletet a magyar oktatási rendszer működéséről. A Monitor mögött álló szakértők ugyanazok voltak, mint az IEA-mérések lebonyolítói.

Diagnosztikus mérések és a szegedi neveléstudósok

Az OPI mérésügyi szakértői csoportjának kialakulásával egy időben Szegeden egy eltérő orientációjú, de az oktatási méréseket szintén szívügyének tekintő másik tudományos csoport is működött A Szegedi Tudományegyetem Neveléstudományi tanszékének kutatóit a tudásszerzés iskolai folyamatai érdekeltek. A hetvenes évek elején a tantárgyi tudást ellenőrző teszteket használták arra, hogy felnérjék, meny nyire tanították meg hatékonyan a diákok számára a tananyagot. A tananyaghoz való igazodás fokozatosan elhalványodott a vizsgálatokban, és az elkövetkezendő évtizedekben már inkább a gyerekek kognitív fejlődésére összpontosítottak.

A kognitív pszichológia iránti elkötelezettségüknek köszönhetően e tudományos közösség tagjai, különösen a 80-as évek közepétől, elkötelezetteké válthat a diagnosztikus oktatási mérések iránt. Utóbb a szegedi szakértők legfőbb céljává az vált, hogy méréseikre támaszkodva olyan tudományos eszközök adhassanak a tanárok kezébe, amely segítséget ad a tanulók célzott fejlesztéséhez.

Elmosható határvonalak

A két szakértői közösség közötti alapvető különbség az, hogy az egyik iskola inkább a szummatív, norma-orientált, míg a másik a diagnosztikus, kritérium-orientált mérések iránt elkötelezett. Noha e két kategória közötti, szakmai szempontból egyértelműen definiálható különbségek vannak, a gyakorlatban ezek a határok sokszor teljesen átjárhatóvá válnak. Jól példázza ezt az, hogy miként számolt be a vele késült interjúban a szegedi iskola egyik képviselője egy konferenciáról, amely alapvetően a diagnosztikus mérésekről szólt:

„Nagyon emlékszem arra egyébként, [...] rendeztek [...] egy franciakkal közös konferenciát. A franciaknál elégéjére jelentős ennek a diagnosztikának a miniszteriumi támogatása [...] És akkor ott, mivelhogy diagnosztika volt a konferencia címe, X.Y.² számolt be a [...] méréseiről. És akkor ott mutatott egy ilyen diagnosztikus táblázatot, hogy egrészt a feladatok bonyolultsága, másrészt a tematikus elrendezése volt a két szempont. [...] És az összes, a feladatoknak a nagy része 1–2 cellában volt benne. Tehát ez azt jelenti, hogy nincsen tematikus és nehézségbeli különbség. [...] És akkor hát ez nyilván így nem diagnosztika [...] És akkor kérdeztem, hogy ezt te is látod, hogy ez nem diagnosztika, mert abban a cellában van rengeteg elem, meg emitt, közte meg semmi. És azt mondta, igen, de a konferenciának ez a címe, hogy diagnosztikus értékelés, és most ezt az oldalát kellett hangsúlyozni.” (szakértő, 50, Szeged)

Egyéb szakértők

A hazai mérés-értékelés közpolitikára, és különösen az Országos Kompetenciamérésre igen jellemző, hogy erőteljesen technicizált a diskurzusa, és hogy kiemelt szerepet kapnak benne a fent bemutatott szakértők, akik előállítják és elemzik a mérést. Az Országos Kompetenciamérés oktatáspolitikai szerepének megerősödése ugyanakkor annak köszönhető, hogy ezek mellett a mérésügyi szakértők mellett megjelentek más szakértők is, akik a méréseket képesek voltak tágabb közpoliti-

2 A Kompetenciamérés lebonyolításában részt vevő szereplő.

kai összefüggésekben láttatni. Elsősorban kétfajta szereplőről kell itt megemlékezni: az egyik típusba a közpolitika-elemzők tartoznak, akik a 90-es évektől kezdve igyekeztek, a változó kormányok mellett egyfajta tudásközvetítő szerepet betölteni. Elsősorban azaz igyekeztek megismertetni a döntéshozókat, hogy a méréseknek mennyire különböző funkcióik lehetnek az oktatáspolitikában, és hogy a külföldi értékelési rendszerekben milyen szerepet töltenek be a tanulói tudásmérések. Részben e közvetítő tevékenységnek köszönhető, hogy a tanulói tudásmérés a kiláncvenes évek végére végérényesen kikerült a szűk szakmai mezőből, és az oktatáspolitikusok látóterébe került.

Az Országos Kompetenciamérés kialakításában aktorok egy másik, nem méri-si-értékelési szakemberekből álló csoportja is fontos szerepet játszott, amely oktatásgazdászokból áll. Az oktatással foglalkozó közgazdászok érdeklődése a 21. század első éveiben fordult a tanulói tudásmérések felé, mivel szerintük az oktatásban kialakítandó elszámoltathatósági rendszernek elsősorban szummatív tanulói tudásméréseken kellene alapulniuk.

A mérések és az oktatáspolitika

Felmerül a kérdés, hogy a fent bemutatott különböző szereplők és különböző méri-si tapasztalatok mikor és hogyan érték el az aktuális oktatáspolitikai döntéshozók ingerküzöbét, és miként jutott a központi oktatási kormányzat arra az elhatározásra, hogy 2001-ben útjára indítanak egy rendszerszintű, országos tanulói mérést.

Már az államszocializmus idején, a 70-es években sem gördített a központi oktatáspolitika sok akadályt a nemzetközi mérésekben való részvétel elő, ami persze akkoriban korántsem volt magától értetődő, már csak azért sem, mert noha az IEA-mérések a későbbi PISA-hoz, vagy az OKM-hez képest kis költségvetésűek voltak, az oktatáskutatás más ágaihoz képest azonban jelentős anyagi befektetést igényeltek. A mérések léte a centralizált oktatáspolitikai térben egyértelműen az oktatási kormányzat beleegyezésén múlt – amit egyébként meg is adtak. Szakértők és oktatáspolitikusok körében egyaránt konszenzus volt arról, hogy az oktatási rendszer működésének leírását és megismerését jól szolgálják a tudásmérések, de az oktatáspolitika részéről egyáltalán nem fogalmazódtak meg egyéb elvárások, nem törekedtek semmiféle tudatos tudásmenedzsmentre – a döntéshozókra egyfajta laissez-faire-attitűd volt jellemző.

Az oktatási kormányzat által érzékelte kihívások

A méri-si kultúra fokozatos terjedése önmagában nem valószínű, hogy azt eredményezte volna, hogy az Országos Kompetenciamérés létrejöjjön jelenlegi (2010-es) formájában. A 21. század elejére azonban az oktatás kormányzása olyan kihívásokkal találta szemben magát, amelyekre sok szempontból a tanulói eredménymérések oktatáspolitikai felhasználása nyújthatott megfelelő választ.

Ekkoriban a decentralizáltan és autonóm módon működő iskolák és iskolafenn-tartók rendszere gerjesztett elsősorban kormányzási problémákat. A 80-as, 90-es

évek fordulóján ezeket a jellegzetességeket az oktatáspolitikusok és a pedagógusok egyaránt a kommunizmus nem-demokratikus öröksége alóli felszabadulás velejáróinak tekintették, és ennek okán e sajátosságok szinte megkérdőjelezhetetlen tabunak számítottak. Így válhatott a 90-es évek emblematikus közoktatási folyamatává a tantervi liberalizáció, amely szervesen kapcsolódott a „közoktatási rendszerváltás” körülbelül 1985-ben kezdődött, s 1993-ban lezárult folyamatához. Ennek a folyamatnak a során alakult át teljesen a magyar közoktatási rendszer, s vált Európa egyik legdecentralizáltabb rendszerévé. A decentralizációhoz nagymértékű fenntartói és intézményi autonómia is társult. A Nemzeti Alaptanterv alkotói ezt a liberalizált, autonóm oktatási rendszert vették messzemenően figyelembe, s ehhez igazították az alaptantervvel kapcsolatos elképzeléseiket, amelyek a pedagógusok szakmai autonómiáját állították a középpontba. A NAT egyértelműen a decentralizáció szellemiséget követve kívánta (nem) kormányozni a közoktatási rendszert, hiszen ez a szellemiség egy olyan álláspontot jelenít meg, amely szerint nem is szükséges központilag kormányozni a közoktatást.

Amikor a 90-es évek második felétől kezdődően egyes kutatók és szakértők (Halász 1995:8–12; Drahos & Setényi 1995:40) felhívták a figyelmet azokra a problémáakra, amelyek a „közoktatási rendszerváltás” jellegzetességeiből fakadtak, még mindig elég erős volt az a konszenzus, miszerint a decentralizációt meg kell őrizni, és az autonóm helyi szereplők érinthetetlenek. Ugyanakkor a közpolitika-formáló szereplők közül egyre többekben merült fel annak igénye, hogy a központi szintről valamiképpen, még ha közvetett módon is, befolyásolni kellene a rendszer működését.

Valószínű, hogy a mérés-értékelés szerepének felerősödése részben a közvetett módszerek keresésének is betudható. Miként ezt Halász Gábor említette egy 2000-es konferencián tartott előadásában: „Olyan modern szabályozási mechanizmusok alakultak ki a magyar közoktatási rendszerben, amelyek lényegében annak köszönhetők, hogy más oktatási rendszerekhez képest jóval határozottabb decentralizáció zajlott le nálunk. Ebben a decentralizált környezetben keresi a kormányzati politika azokat az eszközöket, amelyekkel lehetséges befolyásolni a rendszert” (Halász 2001:142).

A közpolitika formáló szereplők és a szakértők egyaránt egyetértettek abban, hogy mivel az „autonómia szellemét már kiengedték a palackból”, a fennálló status quo-t nem szabad megbolygatni, és a helyi szereplők autonómiáját nem lehet közvetlenül támadni. A mérés előtérbe kerülése és oktatáspolitikai célokra való felhasználása egyértelműen arra irányult, hogy, nyílt recentralizáció nélkül tudják kezelní a fennálló rendszer károsnak ítélt mellékhatásait, és egyben átláthatóbbá tegyék azt.

Radó Péter szerint minden nemzetközi folyamatokba illeszkedik: „a tanulási eredmények mérése világszerte [...] a legbefolyásosabb oktatási eszközzé válik, és kulcs szerepet kap az oktatáspolitikák kommunikációjában is. Míg az előző évszázad második felében a tanterv rendelkezett azzal a potenciállal, hogy sugárzó hatása révén integrálja az oktatási rendszerek irányítását, mára ezt a szerepet a kimeneti szabályozókon (vizsgakövetelmények, mérési keretek, képesítési követelmények) alapuló mérés vette át” (Radó 2007).



Ugyanakkor ez a jelenség Magyarországon nem elsősorban az oktatáspolitika primer tudásvágyára, vagy a hatékony igazgatásra való általános törekvésre vezethető vissza, valójában sokkal inkább a korábbi strukturális változások (decentralizáció, autonómia) következményei tettek kívánatossá a döntéshozók számára az úgynevezett „puha irányítási eszközöket”.

A mérések iránti érdeklődés erősödésének egyik jeleként értelmezhetjük azt is, hogy a kormányzat ezekkel kapcsolatos laissez-faire-attitűdje megváltozni látszott a kilencvenes évek végén.

„...nagyon sokakat irritált, hogy zajlanak ilyen mérések, kutatások, de úgy tűnt, hogy ezek bár közpénzből zajlanak, de minthogyha magánfelhasználásra készülnének. [...] egyszerűen azt akartuk, hogyha van egy közpénzből végzett mérés-értékelés, akkor az ne a kutatók érdekes világának a kialakítását segítse, hanem valóban egy oktatáspolitikai döntéshozatalt készítsen elő.” (az 1998–2002 közötti kormányzati ciklus egyik döntéshozója)

Az, hogy a politikai szféra szereplői egyszer csak érdeklődést mutattak, sőt befolyást próbáltak gyakorolni a mérésekre, nyilvánvaló változást jelez a tudás és a politika kapcsolatában. Ettől fogva nyílt politikai elvárások fogalmazódtak meg az oktatási tudásmérések céljaival és eszközeivel kapcsolatban, és a közpolitika-formáló szereplők nem csupán használni szerették volna a nekik bemutatott elemzéseket, hanem a tervezés első szakaszától kezdve befolyásolni szerették volna a mérés teljes folyamatát.

Problémák és célkitűzések

A tanulói tudásmérés műfaja alkalmasnak mutatkozott arra, hogy 1998-tól 2010-ig valamennyi oktatási kormányzat az oktatás súlyosnak észlelt problémáinak megoldását elősegíteni képes fontos eszközként tekintsen a mérésekre.

Decentralizáció, autonómia

Mint már szó volt róla, a közoktatás-politikai színtér számos fontos aktora a 90-es évek végén a legsúlyosabb kormányzási problémának a decentralizációt és a minden irányítási szintre jellemző széleskörű autonómiát tekintette. Ezek miatt egyre több szereplőben merült fel az igény egy olyan eszközre, ami átláthatóvá teszi a rendszert és információkat szolgáltat róla.

„...nem volt mérés-értékelési rendszer az országban. [...] gyakorlatilag a ködben lova-goltunk előre [...], mert az, hogy mi kell, ezt nem tudtuk megmondani. [...] ugyanolyan okosak voltunk, mit ma, de bizonyos intézmények meg [a] tudástermelés nem volt még jelen. Ma minden tudunk az iskolákról, akkor még nem tudtunk, csak sejtettünk.” (oktatási szakértő, tanácsadó, 2008-as interjú)

A tartalmi szabályozás

A közoktatás-politika egyes szereplői a tartalmi szabályozással kapcsolatos kérdések megoldását is hozzá tudták kapcsolni a tanulói tudásmérésekhez. A tanterv-ügy

jelentősége részben amiatt is halványodott el az ezredforduló körül, mert az 1998-ban kormányra kerülő jobboldali erők főleg az előző szociál-liberális kormányzat ideológiáját megtestesítő eszközöként tekintettek a Nemzeti Alaptantervre, és ezért tudatosan is törekedtek az ettől a paradigmától való távolodásra.

„... a tantervközpontúságról át kell térni a mérés-értékelés-központúságra. A tartalmi modernizációnak a leghatékonyabb eszköze a mérés-értékelés. [...] ugye az, hogy hogy[an] mérek valamit, az befolyásolja azt, amit mérek. [...] Az egyetlen dolog, amire befolyásunk van, hogy egy hatékony mérés-értékelési rendszert működtetünk [...] szerintem így lehet legegyszerűbben a tartalmi modernizációt kikényszeríteni.” (az 1998–2002 közötti kormányzati ciklus egyik döntéshozója)

A PISA-diagnózis

Mint már említettük, a kompetenciamérés kialakulását inspiráló tényező volt a PISA-vizsgálat által feltárt diagnózis is. A PISA-hatás két okból jelentős: egyrészt, a felmérés eredményei (az elvártnál alacsonyabb teljesítmények és a teljesítmények közötti nagy szórás) megoldandó oktatáspolitikai problémaként jelentek meg; másrészt, a PISA-vizsgálat mintaként kínálta magát az oktatáspolitikusok számára; a mérési szakemberek számára pedig minden korábbinál meggyőzőbb legitimációs alapot szolgáltatott a mérések hasznosságát illetően.

Az első kompetenciamérés kialakítása során a konkrét feladatok kidolgozásakor igen erőteljesen építettek a PISA-vizsgálatra, még akkor is, ha minden mérés-szakmai szempontból sokszor megkérdőjelezhetőnek látszott is:

„A PISA-minta követése az nálunk úgy történt, hogy a 15 évesek számára tervezett PISA koncepciót nem túl sok módosítással átvették, [...] Vajon a PISA hosszas munkával kitáll valamit 15 évesekre, akkor az tényleg jó-e Magyarországon a 6–8–10. évfolyam mindegyikére?” (a mérés előállításában részt vevő szakértő)

Ugyanakkor nem beszélhetünk arról, hogy a PISA-koncepciót egy az egyben átvették volna, hiszen az Országos Kompetenciamérés az első perctől kezdve nem mintavételeken, hanem teljes körű adatfelvételen alapult, s ennyiben nem annyira a PISA-vizsgálatok kommunikatív, diskurzus-befolyásoló céljait követte, hanem sokkal inkább az olyan országok mérési rendszerét (pl. Franciaország), amelyek elősorban fejlesztési és diagnosztikai célokat szem előtt tartva működtetnek teljes körű mérési rendszert.

Célkitűzések

Kontextustól függ, hogy az aktorok mit tekintenek problémának. Így például minden, amire egykor kulcsfontosságú közoktatási vívmányként tekintettek: a decentralizáció, autonómia, szabad iskolávalásztás fokozatosan problémaként fogalmazódott meg egyes döntési pozícióban lévő aktorok szájából. Az új probléma-észlelések és egyes újfajta célok megfogalmazása kölcsönösen összefügg egymással. Olyan új célok fogalmazódtak meg ugyanis az oktatáspolitika horizontján, amelyek az adott peremfeltételek közepette nem, vagy nehezen voltak megvalósíthatók.

A PISA-felmérés eredményei egyebek mellett alkalmat adtak egy olyan narratíva megfogalmazására, amely a tantervi szabályozás hiányosságait, illetve a tartalmi szabályozás megújításának szükségességét állította előtérbe. A PISA-vizsgálaton elért rossz eredményekre való hivatkozással válthatott a Kompetenciaméréshez is kapcsolódó prioritássá az iskolai készségfejlesztés. E fejlesztő szándék létéét az első kompetenciamérés időzítése is jelzi, hiszen az 5. és 9. évfolyamok elejére, az úgynevezett szakaszkezdetek idejére tették a méréseket, így könnyítve meg azt, hogy a mérések kiértékelése a tanár (és a diákok) számára nyújtsan segítséget.

A PISA-vizsgálat ugyanakkor kiváló információ-forrásul is szolgált a közoktatás-politika szereplői számára, s ez ama cél megfogalmazódásának is kedvezett, hogy ezentúl rendszeresen álljanak rendelkezésre ilyen információk (ezt a célt tüzték ki már annak idején a Monitor-mérések is, de a PISA-nak köszönhetően nőtt meg a szóban forgó igény az oktatáspolitikai szereplők körében is).

Megjelent egy olyan célkitűzés is, amelyet Michel Foucault nyomán a kormányozhatóságra való törekvésként értelmezhetünk (*Foucault 1998*). A Kompetenciamérés születésétől kezdve erőteljes volt az az elképzelés, miszerint a mérések eredményeit a pedagógusoknak „magukévé kell tenniük”, s egyben el kell érni, hogy maguk is törekedjenek minél pontosabb és rendszeresebb mérések elvégzésére, és egyben vessék alá magukat olyan rendszeres önvizsgálatoknak, amelyek alapján ők maguk tüzhettek maguk elé meghatározott irányú fejlesztési célokat:

„ezek a mérési adatok elemzve legyenek, értékelve legyenek, megfelelőképpen a megfelelő szereplőkhöz visszacsatolva legyenek, hogy a fenntartóknál, az intézményekben, az igazgatónál, a tanároknál, a szülőknél egy megfelelő mérési, értékelési kultúra alakuljon ki, hogy ez az életünk része. Hogy kialakuljon egy önreflexív magatartás.” (szakértő)

„...az alapvető cél kettős cél volt, a tartalmi modernizáció a legfontosabb eszköz, és a mérési kultúra terjesztése.” (az 1998–2002 közötti kormányzati ciklus egyik döntéshozója)

Eltérő célok és módszerek összekovácsolása

Mindezen célok (információ-szolgáltatás, a tanulók készségeinek fejlesztése, az iskolában közvetített tartalmak befolyásolása, a mérési kultúra elterjesztése) megvalósíthatónak tűntek egy mérési rendszer kifejlesztésével. Létezik olyan diskurzus, amely szerint ezekhez a célokhoz egészen különböző szemléletű, eltérő mintavéttel alkalmazó, eltérő visszacsatolási módszereket használó mérések rendszerét kellene hozzárendelni.

„egyetlen egy teszt csak egy célra alkalmas. [...] Egy tesztrőlle akarnak húzni mindenfélét. De ezek egymásnak ellentmondó célok. [...] Ezek, az egyes tesztek szintjén összehangolhatatlanok, mert egy bizonyos tesztet csak egy célra lehet alkalmazni.” (szakértő, 50)

A fenti érvelés a rendszerekben való elméleti gondolkodás sajátja; ezt nevezhetjük, a már idézett Lévi-Strauss nyomán mérnöki/tervezéses gondolkodásnak. Az oktatáspolitika-formálás a gyakorlatban azonban, a rendelkezésére álló szűkös erőforrások miatt, sokszor nem törekedhet teljességre. Az erőforrások nemcsak

anyagi értelemben, hanem sok egyéb tekintetben is szűkösek lehetnek. Igen jellemző például az időhiány, de az emberi erőforrások tekintetében is hiány mutatkozhat – elsősorban a rendelkezésre álló szereplőkre kell az oktatáspolitikusoknak támaszkodniuk; ugyanakkor nem feltétlenül engedhetik meg maguknak azt a luxust, hogy valakit kihagyjanak a lényeges szereplők közül. Így történt ez a két jelentős mérés-szakértői csoport esetében is.

„.... annak idején, amikor a kompetenciaméréseket megosztottam a kettőjük között, ez egy ilyen, idézőjelbe tett politikai balanszírozás volt, hogy egyiket se helyezzem előtérbe a másikkal szemben. Ugye ezért a mi időszakunkban ők éltek, mind a kettőjüknek volt feladatuk. [...]. És ezért mind a kettőnek megvolt a maga értéke, tehát ezért kellett ezeket életben tartani.” (az 1998–2002 közötti kormányzati ciklus egyik döntéshozója)

A rendelkezésre álló szakértők természetes módon „hozták magukkal” saját szakmai tudásukat és elköpzeléseiket, és ezekkel tudtak kapcsolódni a már fent vázolt legfőbb célkitűzések valamelyikéhez. A „szegedi iskola” tagjai a fent említett célok közül a készségfejlesztés és a tartalmi szabályozás befolyásolásaként aposztrofált célokat, az eredetileg az OPI-ból induló Értékelési Központ munkatársai a politika számára nyújtott információszolgáltatást, illetve a pedagógusok számára nyújtott visszacsatolás lehetőségét érezte magukénak. Egyes szakértő-szereplőknek egy amerikai típusú mérési és elszámoltathatósági rendszer lehetősége keltette fel érdeklődését a kompetenciamérés iránt, míg mások a kompetenciamérést egy minőség-ellenőrzési rendszer részeként tudták elkövetni. Ezektől a szakmai érdeklődés és tapasztalat által vezérelt érdekektől és céloktól az oktatáspolitika sem tudta függetleníteni magát.

„Az az érdekes helyzet állt elő, hogy a OKM, mint egy pónk ült egy háló közepén, és külön díleket kötött mindenivel.[...]” (szakértő, tanácsadó)

Változások menet közben

Nemcsak az első kompetenciamérés létrejöttét előzte meg egy olyan, a különböző szereplőkre és különböző elköpzelésekre reflektáló tanulási folyamat a közpolitikai szereplők részéről, amelynek során sok, egymástól független, egymásnak akár néha részben ellent is mondó összetevő a gyakorlatban egymáshoz illeszthetővé vált. A későbbiek során is több jelentős, koncepcionális változás következett be a közoktatás szintjén megvalósuló mérések tekintetében, jelentősen átalakítva ezek rendszerét. Módosult, hogy mely évfolyamok kerültek be a vizsgálatokba, hogy mekkora mintát javítanak központilag, változott a mintavétel időpontja és az adatok nyilvánossága is – és e változások nem pusztán technikai jellegűek voltak, hanem erősen összefüggtek azzal, hogy mely célok váltak dominánsá a kompetenciaméréssel kapcsolatosan.

A legjelentősebb változás az volt, hogy (a 2002-es kormányváltástól és az oktatás-gazdasz narratíva térnyerésétől nem függetlenül) a kompetenciamérés céljai között utóbb megjelent az elszámoltathatóság is.

Ez utóbbi elv megjelenésére vezethető vissza, hogy 2008-ra a mérésben résztvevő összes évfolyam összes dolgozatát immár központilag javították, hiszen csak ily módon lehetséges, hogy az alulteljesítő iskolák valamelyen szankcióban részesüljenek. A fejlesztő célok kizárálagosságának visszaszorulására utal az is, hogy már 2003-tól a páratlan évfolyamok őszí felmérése helyett a páros évfolyamokban, tavasszal került sor egyfajta szakasz-lezáró mérésre. A hozzáadott érték fogalmának előtérbe kerüléséről tanúskodik ugyanakkor az, hogy, miközben csökken a méréseknek szánt tanórai fejlesztő szerep, növekszik annak jelentősége, hogy ne csak a pedagógusok és az iskolák kapjanak visszajelzést saját munkájukról, hanem minden eljusson a közoktatás-politika központi szintjeire is, sőt, nyilvánossá is váljék.

A Kompetenciamérés mai formájában jól példázza, hogy a logikailag egymással nehezen összeegyeztethető célok (például az elszámoltathatóság és a fejlesztés; a norma-orientáltság és a kritérium-orientáltság; stb.) a gyakorlatban nemcsak rendszerszinten, de egyazon mérésen belül is megférnek egymás mellett. Mindez azonban csak annak árán jöhetett létre, hogy, miközben az összes cél megőrződik valamilyen formában, de egyik cél sem valósul meg teljesen. A tartalomszabályozás célja például csupán közvetett módon, annyiban valósult meg, hogy „PISA-típusú”, tehát készségeket mérő feladatok jelentek meg a mérésben. Ugyanakkor, minthogy nem kapcsolódnak a méréshez általánosan meghatározott standardok, nem beszélhetünk közvetlen tartalomszabályozásról. Az elszámoltathatóság, mint részcél szintén csak közvetett módon valósult meg, hiszen a „puha elszámoltathatóság” kritériumainak megfelel, hogy az eredmények immár nyilvánosak; a hozzáadott érték fogalma és használata körüli ellentmondások azonban nem tették lehetővé, hogy a kompetenciamérés hosszútávon és megbízhatóan egy kemény elszámoltathatósági rendszer alapjául szolgáljon. A készségfejlesztés célja részben szintén megvalósult, például a kompetencialapú programcsomagok fejlesztése és a készségfejlesztést célzó tanártovábbképzések révén – ugyanakkor mivel minden csak a programokban részt vevő iskolákhoz jutott el, szüksékképpen elsikkad az iskolarendszer minden szereplőjét elérő készségfejlesztés célja.

A megvalósult és az elsikkadt részcélok ellenére, vagy éppen azokkal együtt, a Kompetenciamérés minden kétséget kizárában a 21. század első évtizedének emblematikus közoktatás-politikai eszközévé vált. Alkalmasnak bizonyult arra, hogy általa a magyar közoktatás legkülönfélébb kihívásaira reflektálva lehessen a mérésen keresztül a nemzetközi színtéről kölcsönzött koncepciókat adaptálni a hazai környezetre.

Az OKM formálódása tulajdonképpen egy kétlépcsős tanulási folyamat eredményeképpen érte el jelenlegi formáját. Egyrészt, megtalálható benne egy sor olyan közpolitikai tapasztalat lenyomata, amelyek a 2001-ben meghatározó szerepet játszó közpolitikai szereplőkből elohívta egy rendszerszintű tanulói mérés gondolatát; másrészt 2001-től a mérési tapasztalatokon alapuló visszacsatolások eredményeképpen több jelentős változás is megjelent a mérési rendszerben.

A közpolitikai barkácsolás fogalma segíthet megérteni, hogy egyazon paradigmán (a tényeken alapuló oktatáspolitikán és az oktatást a munkaerőpiaci helytállással összekapcsoló elképzéléseken) belül hogyan valósulhat meg különböző, esetenként egymásnak ellent is mondó elképzélések egymáshoz hangolása egy mérési eszköz keretei között, és miként válik lehetséges, hogy a menetközben felmerülő új célok megjelenésével nem egy új eszköz készül a régi helyett, hanem oly módon alakul át a már meglévő, hogy az új célok is helyet kapjanak benne, s a kevésbé aktuálisnak gondoltak pedig fokozatosan háttérbe szoruljanak. Ennek a folyamatos, apró változtatásokkal operáló barkácsolási folyamat megvalósulásának azonban minden bizonnyal az is feltétele volt, hogy az 1998 és 2010 közötti kormányok oktatáspolitikai elképzéléseiben a nyilvánvaló különbözőségek mellett voltak olyan találkozási pontok és közös célok, mindenki által többé-kevésbé elismert célok és szakértő-szereplők, amelyek és akik lehetővé tették, hogy a kompetenciamérés ügye (egy rövid, egyéves időszakot leszámítva), folyamatosan kiemelt problémaköre legyen a közoktatáspolitikai diskurzusnak.

BERÉNYI ESZTER

IRODALOM

BAJOMI I., BERÉNYI E., NEUMANN E. & VIDA, J. (2009) *Governing Autonomy: From Curricular Policies to Quality Assurance and Student Assessments*. http://www.knowandpol.eu/file-admin/KaP/content/Scientific_reports/Orientation2/O2.PA1.Hungary.educ.FV2.English_version.pdf

BALL S. J. (1998) Big Policies/Small World: An Introduction to International Perspectives in Education Policy. *Comparative Education*, No. 2. pp. 119–130.

BERÉNYI E. & NEUMANN E. (2009) Grappling with PISA – Reception and translation in the Hungarian policy discourse. *Sisifo*, No. 3. pp. 41–52.

DRAHOS P. & SETÉNYI J. (1995) Kéneszerpályán. *Educatio*, No. 1. pp. 27–41.

FOUCAULT, M. (1998) A „kormányozhatóság”. In: *A fantaszikus könyvtár*. Budapest, Pallas Stúdió-Attraktor Kft. pp. 106–123.

FREEMAN, R. (2007) Epistemological Bricolage: How Practitioners Make Sense of Learning. *Administration & Society*, No. 39. pp. 476–496.

GREK S. & OZGA J., (2008) *Governing by Numbers? Shaping Education through Data*. CES breafing.

HALÁSZ G. (2001) Mennyire felkészült a magyar oktatás az európai integrációra? *Új Pedagógiai Szemle*, No. 1. pp. 140–146.

HALÁSZ G. (1995) Decentralizáció és helyi felelősség. *Educatio*, No. 1. pp. 1–13.

LÉVI-STRAUSS, CL. (1962) *La pensée sauvage*. Párizs, Plon.

RADÓ P. (2007) A szakmai elszámoltathatóság biztosítása a magyar közoktatásban. *Új Pedagógiai Szemle*, No. 12. pp. 3–40. <http://www.ofi.hu/tudastar/szakmai>

ROSE, N. (1999) *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge, Cambridge University Press.

STEINER-KHAMSI, G. (2003) The Politics of League Tables. *Journal of Social Science Education*, No. 1.

STEINER-KHAMSI, G. (ed) (2004) *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*. New York, Teachers College Press.